

Numéros du rôle : 5449 et 5450
Arrêt n° 76/2013 du 30 mai 2013

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives à l'article 6 de la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, posées par la Cour d'appel de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêts du 26 juin 2012 en cause respectivement de la commune de Lede contre Anny Lemmens et autres et de la commune de Lede contre Joannes Matthys, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 4 juillet 2012, la Cour d'appel de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 6 de la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes généraux de la sécurité juridique et du respect des droits de la défense, en ce que cette disposition fait courir le délai d'appel à partir de la prononciation et non à partir de la signification ou notification comme prévu par l'article 1051 du Code judiciaire ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5449 et 5450 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Lede;
- Anny Lemmens et Els Durieux, demeurant à 9340 Lede, Kloosterstraat 96, Hans Durieux, demeurant à 9260 Wichelen, Papestraat 122 et Anneken Durieux, demeurant à 9260 Wichelen, Heide 39;
- Joannes Matthys, demeurant à 9340 Lede, Kloosterstraat 56;
- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Anny Lemmens, Els Durieux, Hans Durieux et Anneken Durieux;
- Joannes Matthys;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 16 avril 2013 :

- ont comparu :
  - . Me F. Van Hoecke, avocat au barreau de Gand, pour le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Lede;
  - . Me T. Huygens *loco* Me W. De Cuyper, avocats au barreau de Termonde, pour Anny Lemmens, Els Durieux, Hans Durieux, Anneken Durieux et Joannes Matthys;
  - . Me G. Verschingel *loco* Me S. Ronse et Me G. Dewulf, avocats au barreau de Courtrai, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J. Spreutels ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et les procédures antérieures*

Dans les deux affaires, le Tribunal de première instance de Termonde a déclaré inadmissible, le 30 décembre 2011, une action en expropriation intentée par la commune de Lede, au motif que le dossier administratif complet n'avait pas été déposé. Par citation du 15 mars 2012, la commune de Lede a interjeté appel des deux jugements. La Cour d'appel de Gand constate dans les arrêts de renvoi qu'en vertu de l'article 6 de la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'appel doit être interjeté dans la quinzaine de la prononciation du jugement. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, ce délai de recours s'applique à peine de nullité.

La Cour d'appel constate qu'étant donné que le délai d'appel commence à courir dès la prononciation de la décision, le régime précité déroge au droit commun. En vertu de l'article 1051 du Code judiciaire, le délai d'appel commence à courir à partir de la signification du jugement ou de sa notification aux parties. Selon la Cour d'appel, il n'est pas établi qu'une notification aux parties ait eu lieu, mais seulement que leurs avocats ont reçu une copie du jugement rapidement après le prononcé. Le 29 février 2012, les intimés ont fait signifier les jugements concernés à l'appelante. Dans les deux affaires, la Cour d'appel pose, avant de se prononcer, la question préjudicielle reproduite plus haut.

## III. *En droit*

- A -

A.1. La commune de Lede, appelante devant le juge *a quo*, estime que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative. La façon automatique dont s'enclenche le délai de recours, en application de la disposition en cause, entraînerait une différence de traitement injustifiée par rapport à la procédure prévue dans le Code judiciaire. La commune de Lede renvoie à cet égard aux arrêts n<sup>os</sup> 72/98 et 89/98, dans lesquels la Cour a déclaré contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution une disposition de la loi sur la protection de la jeunesse, dans la mesure où cette dernière faisait courir le délai de recours dès la date du prononcé. Même si la volonté du législateur était que la procédure se déroule rapidement, afin d'obtenir la clarté quant aux droits de propriété de l'exproprié et de l'expropriant, cet objectif serait également atteint si le délai de recours débutait seulement à compter de la signification ou de la notification du jugement attaqué.

La disposition en cause ne contient aucune garantie d'information, selon la commune de Lede : il n'y a pas de certitude que le jugement sera prononcé à la date indiquée, de sorte que les parties sont chaque fois obligées de se rendre à l'audience suivante pour s'informer de la date du prononcé. En outre, les droits de la défense seraient violés. Le droit d'interjeter appel serait à ce point limité par la disposition en cause que l'essence de celui-ci en serait affectée. La commune de Lede fait référence à cet égard à la nature juridico-technique de la matière, ainsi qu'à certaines circonstances factuelles, comme le fait que les jugements attaqués ont été prononcés le 30 décembre 2011, entraînant la perte de quelques jours du délai de recours, compte tenu du jour férié légal du nouvel an et de la fermeture habituelle des administrations en cette période.

A.2. Les intimés devant le juge *a quo* estiment que la question préjudicielle appelle une réponse négative. Même en considérant qu'il s'agit d'une différence de traitement entre deux catégories de personnes suffisamment comparables, cette différence de traitement n'est pas déraisonnable à la lumière des objectifs de la loi du 17 avril 1835. Le but de la disposition en cause consiste notamment à établir le plus rapidement possible la clarté sur la légalité de l'expropriation. Le même objectif est exprimé dans d'autres dispositions de la même loi. En ce qui concerne le règlement de l'indemnité due, cet objectif ne s'applique pas. Le législateur souhaitait réduire au maximum la durée de la menace d'expropriation pesant sur l'exproprié. Dès qu'une décision définitive sur la légalité de l'expropriation est obtenue, la « paralysie de la propriété » disparaît, même si aucune décision n'a encore été prise quant à l'indemnité. L'intérêt général visé par une procédure d'expropriation justifierait lui aussi la période d'insécurité juridique la plus courte possible concernant la légalité de l'expropriation.

Il ne saurait s'agir d'une atteinte aux droits de la défense, selon les intimés devant le juge *a quo*. Conformément à l'article 770 du Code judiciaire, les parties ont connaissance de la date du prononcé, qui se déroule en audience publique. Les parties peuvent par conséquent avoir immédiatement connaissance du prononcé. Elles peuvent ensuite encore consulter le jugement au greffe et, le cas échéant, en prendre copie. Conformément à l'article 792 du Code judiciaire, le greffier envoie en outre, dans les huit jours du prononcé, une copie du jugement à chaque partie ou à leurs avocats. Dans le droit pénal commun, il existerait par ailleurs un délai de recours identique et un point de départ identique pour ce délai.

Les intimés devant le juge *a quo* estiment de surcroît que la conclusion de la Cour dans les arrêts n<sup>os</sup> 72/98 et 89/98 ne peut être transposée au présent litige. Ils attirent l'attention sur le fait que l'autorité expropriante ne peut pas être purement et simplement comparée avec l'exproprié, ni avec celui qui fait l'objet d'une mesure visée par la loi sur la protection de la jeunesse. Les objectifs de cette loi ne sont pas non plus comparables avec les objectifs de la loi en cause sur l'expropriation. Enfin, les éléments factuels allégués par la commune de Lede ne seraient pas non plus pertinents.

A.3. Le Conseil des ministres considère lui aussi que la question préjudicielle appelle une réponse négative. A l'instar des intimés devant le juge *a quo*, il conteste en premier lieu le caractère comparable des catégories concernées. En ordre subsidiaire, il fait valoir que la différence de traitement poursuit un but légitime, qu'elle repose sur un critère objectif et pertinent et qu'elle est proportionnée à l'objectif poursuivi. La procédure particulière prévue en matière d'expropriation serait justifiée par l'urgence de réaliser l'intérêt général, d'une part, et par la garantie de l'intérêt individuel de l'exproprié, d'autre part. La circonstance qu'une partie au procès est concernée par une procédure d'expropriation est un critère objectif et pertinent de distinction. En ce qui concerne le caractère proportionné de la distinction, le législateur a créé un juste équilibre entre le traitement rapide de la procédure d'expropriation, d'une part, et les droits de la défense des parties au procès, en particulier leur droit à un double degré de juridiction, d'autre part.

Le Conseil des ministres observe que la disposition en cause ne prive pas les parties au procès de la faculté d'interjeter appel mais prévoit seulement un délai raccourci, qui court en outre à partir du prononcé du jugement attaqué. Il ne saurait donc être question d'une violation des droits de la défense ou du principe de la sécurité juridique. De plus, un régime quasiment identique existe dans d'autres branches du droit. Le Conseil des ministres fait notamment référence à l'article 203, § 1er, du Code d'instruction criminelle. Pour prendre connaissance du jugement, il suffit de prendre contact, le jour du prononcé, avec le greffe du tribunal compétent. Selon le Conseil des ministres, les parties concernées par la procédure d'expropriation connaissent toujours avec certitude le moment où le jugement (interlocutoire) attaqué sera prononcé. Ce sera soit à l'audience même où le juge prend connaissance du dossier d'expropriation, soit lors de l'audience suivante. Lorsque l'audience est ajournée en raison de certaines circonstances, elle aura toujours lieu à date fixe. Par conséquent, il appartient aux parties de s'informer à temps.

L'argument de la commune de Lede selon lequel les objectifs avancés peuvent aussi être atteints en faisant débiter le délai de recours à partir de la signification ou de la notification ne peut pas être invoqué de manière pertinente, selon le Conseil des ministres. En effet, il n'appartient pas aux parties de remettre en question l'opportunité d'un choix déterminé du législateur pour la seule raison qu'une application erronée de la règle de droit a été faite en l'espèce.

- B -

B.1. En vertu de l'article 5 de la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, si le tribunal décide que l'action n'a pas été régulièrement intentée, que les formes prescrites par la loi n'ont pas été observées, ou bien que le plan des travaux n'est pas applicable à la propriété dont l'expropriation est poursuivie, il déclarera qu'« il n'y a pas lieu de procéder ultérieurement ».

L'article 6 de la même loi prévoit la possibilité d'interjeter appel de ce jugement :

« L'appel de ce jugement, comme de celui qui aura décidé qu'il y a lieu de passer outre au règlement de l'indemnité, sera interjeté dans la quinzaine de sa prononciation.

L'appel contiendra assignation à comparaître dans la huitaine, ainsi que les griefs contre le jugement, le tout à peine de nullité. Aucuns griefs autres que ceux énoncés dans l'acte d'appel ne pourront être discutés à l'audience ni par écrit.

Il sera statué sur l'appel, sans remise, au jour fixé par ordonnance du président rendue sur requête ».

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si cette dernière disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe des droits de la défense, en ce que le délai d'appel court à compter de la prononciation du jugement et non à partir de la signification ou de la notification de ce dernier, comme le prévoit l'article 1051 du Code judiciaire.

Selon cette dernière disposition, le délai pour interjeter appel est d'un mois à partir de la signification du jugement ou, dans certains cas, de la notification de celui-ci. La signification s'effectue par exploit d'huissier, à la demande de la partie intéressée. La notification a lieu par pli judiciaire aux soins du greffier.

La question préjudicielle ne concerne pas la durée du délai d'appel mais uniquement le point de départ de ce délai.

B.3. Contrairement à ce qu'allèguent le Conseil des ministres et les intimés devant le juge *a quo*, l'applicabilité de règles procédurales différentes dans différentes sortes de procédure n'a pas pour effet que les catégories de personnes concernées par celles-ci ne soient pas comparables.

La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne serait question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.4. Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect du droit à un procès équitable, peut être soumis à des conditions de recevabilité, notamment en ce qui concerne l'introduction d'une voie de recours. Ces conditions ne peuvent cependant aboutir à restreindre le droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5. Les règles relatives aux formalités et délais fixés pour former un recours visent à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d'insécurité juridique. Toutefois, ces règles ne peuvent empêcher les justiciables de se prévaloir des voies de recours disponibles.

B.6. L'expropriation offre aux pouvoirs publics la possibilité d'obtenir, pour des motifs d'utilité publique, la disposition de biens, en particulier immobiliers, qui ne peuvent être acquis par les voies normales du transfert de propriété.

Pour garantir les droits du propriétaire, l'article 16 de la Constitution précise toutefois que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.

La procédure réglée par la loi du 17 avril 1835 vise principalement à protéger les propriétaires contre l'action illicite des pouvoirs publics, et ce dans le cadre du droit

fondamental garanti par l'article 16 de la Constitution. Cette procédure vise plus particulièrement à garantir à l'exproprié le droit à une juste indemnité.

B.7. La nature particulière de la procédure d'expropriation, qui permet à l'autorité d'acquérir une propriété à des fins d'utilité publique, d'une part, et qui offre une protection au citoyen contre une ingérence illicite dans son droit de propriété, d'autre part, peut raisonnablement justifier que cette procédure présente des différences par rapport à la procédure de droit commun.

Lors de l'adoption de la loi du 17 avril 1835, le législateur a en particulier cherché à restreindre à un strict minimum la période d'insécurité quant au sort de la propriété faisant l'objet d'une demande d'expropriation :

« Le gouvernement a pensé, et avec raison, qu'il y a toujours urgence à pourvoir à ce qu'exige l'intérêt général, comme il y a également nécessité, dans l'intérêt privé, à lever le plus promptement possible l'espèce d'interdiction qui pèse sur la propriété menacée d'expropriation » (Rapport, *Doc. parl.*, Chambre, 1834-1835, n° 129, p. 4).

B.8. C'est donc tant dans l'intérêt de l'autorité expropriante que dans l'intérêt du citoyen exproprié que la procédure d'expropriation se caractérise par un déroulement rapide et efficace.

La disposition en cause vise à procurer une réponse définitive le plus rapidement possible quant à la légalité de l'action qui a été intentée par l'autorité expropriante et qui est déclarée admissible ou inadmissible par le juge en première instance, plus précisément après qu'il a contrôlé si l'action a été régulièrement intentée, si les formes prescrites par la loi ont été observées et si le plan des travaux est applicable à la propriété dont l'expropriation est poursuivie.

B.9. Les deux parties à la procédure, présentes ou non à l'audience fixée pour la prononciation, peuvent s'informer de celle-ci et préserver leur droit d'interjeter appel dans le délai légal. Cette nécessité de s'informer n'a pas d'effets disproportionnés, même si la prononciation est ajournée à plusieurs reprises.

En outre, on peut attendre de la part de l'autorité expropriante qu'elle fasse preuve de la prudence nécessaire et qu'elle suive avec la plus grande minutie la progression judiciaire des procédures d'expropriation qu'elle a entamées.

B.10. Il résulte de ce qui précède que le point de départ du délai d'appel en cause n'est pas de nature à rendre exagérément difficile ou impossible l'utilisation de la voie de recours.

La circonstance que le délai d'appel court à compter de la prononciation et non à partir de la signification ou de la notification du jugement ne porte dès lors pas atteinte de manière disproportionnée aux droits des personnes concernées. Il en est d'autant plus ainsi qu'il s'agit d'un recours contre une décision qui ne porte pas sur la fixation de la juste indemnité mais seulement sur la question de savoir s'il est satisfait aux conditions légales de l'exercice de l'action en expropriation.

B.11. La question préjudicielle appelle une réponse négative.



Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 6 de la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes généraux de la sécurité juridique et des droits de la défense.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 30 mai 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt